

Sabato, 17 luglio 1999

Presiede:

Gianfranco CIAURRO

*(Consigliere di Stato, già
Segretario Generale della
Camera dei Deputati)*

GIANFRANCO CIAURRO

(c.s.)

Diamo l'avvio ai lavori di questa giornata, che saranno presieduti da me perché l'on. Stajano, che doveva presiedere oggi, non ha potuto raggiungere la Sicilia a causa di improvvisi impegni parlamentari.

Vi dico subito che mi fa molto piacere presiedere una parte dei lavori di questo Convegno, perché è un Convegno che, pur trattando un tema essenzialmente tecnico, consente di allargare il discorso su argomenti di carattere socio-politico, di importanza estrema, sul trasporto pubblico locale in Italia, in generale, e in Sicilia in maniera particolare.

La Sicilia ha avuto il suo sviluppo economico profondamente distorto dal fatto che, mentre alcuni grandi centri hanno un sistema infrastrutturale, e anche di trasporti (marittimi ed aerei), eccellente, il resto della Regione si trova ancora a contatto con difficoltà in quello che poi è l'espletamento normale della vita di tutti i giorni, ossia il rapporto con il paese vicino, il capoluogo di provincia, la zona limitrofa. Speriamo quindi tutti che dalla nuova regolamentazione che si prospetta possa derivare una migliore organizzazione del trasporto pubblico locale; e questa è una cosa che ha un'influenza assai elevata sullo sviluppo economico complessivo della Regione, anche se solleva grossi problemi di carattere giuridico.

Noi stiamo per attuare disposizioni di carattere comunitario, a proposito delle quali, evidentemente, si pongono problemi complessi. La regolamentazione comunitaria, infatti, incide su un insieme di regole assai diverse che vigono nei vari paesi della Comunità. Quindi l'armonizzazione non è semplice.

In secondo luogo, noi dovremo risagomare mentalmente, prima ancora che in dottrina, alcuni istituti fondamentali del nostro

ordinamento giuridico amministrativo, primo fra tutti quello della concessione. Da taluni si ribatte che saremmo di nuovo in presenza di uno strumento concessorio; ma, comunque si pensi su questo punto, è evidente che dovremo in qualche modo modificare il nostro concetto di concessione, dovremo introdurre nell'ordinamento una figura di contratto di servizio che è ancora tutta da esplorare sotto il profilo dell'inquadramento giuridico. Naturalmente, questo discorso va direttamente a confluire in quello più ampio del rapporto pubblico-privato, che si sta profondamente modificando nel nostro Paese in molti settori, ma che in questo oggi trattato può trovare un momento di sperimentazione di nuovi rapporti e di nuovi modi di essere della nostra concezione tradizionale della concessione. I problemi che si affrontano in questa sede sono assai rilevanti. Le giornate che vi dedichiamo sono forse troppo limitate per esaurire argomenti di questo tipo. Ci dovremo ritornare sopra e lo dovremo fare anche in modo molto rapido, cercando di raggiungere conclusioni certe, perché le scadenze urgono e di fronte alle scadenze che urgono ci sono due sbocchi egualmente negativi, secondo me, della nostra prassi amministrativa e politica.

Uno sbocco negativo è quello di approvare uno schema prima della scadenza dei termini, e pensare che poi Dio, nella sua saggezza, provvederà, quando questo verrà applicato.

L'altra opposta tendenza, ancora più pericolosa, è quella di considerare i problemi troppo complicati e quindi lasciare tutto come sta e fare finta di modificare, non modificando nulla. E anche questa è una tendenza da combattere, perché, se anche ci possono essere degli interessi legittimi che spingono a questo atteggiamento, io considero sempre l'immobilismo qualcosa di cui ci si deve liberare, soprattutto in un mondo come quello di oggi, che è in rapidissima evoluzione.

Detto questo come sintetica introduzione ai nostri lavori, faccio presente che ci sarà qualche piccolo cambiamento rispetto al programma, anche con riferimento all'ordine dei lavori. Voglio poi ricordare una di quelle noiose regole che i presidenti, per loro ufficio, sono costretti a far rispettare: la durata degli interventi non dovrà superare i venti minuti per quanto riguarda i relatori, e per gli

interventi liberi, non previsti nel programma, non dovrà superare i cinque minuti. Detto questo, ritengo che possiamo dare inizio ai nostri lavori che cominceranno con la relazione di Giancarlo Laguzzi, Direttore della Divisione Trasporto Regionale delle Ferrovie dello Stato, che parlerà del ruolo della Regione nel sistema del trasporto pubblico su rotaia.

RELAZIONI

ED

INTERVENTI PROGRAMMATI

GIANCARLO LAGUZZI

(Direttore della Divisione Trasporto Regionale delle Ferrovie dello Stato S.p.A.)

IL SISTEMA DI TRASPORTO PUBBLICO SU ROTAIA: RUOLO DELLA REGIONE

Ringrazio innanzitutto gli organizzatori per l'invito a partecipare a queste giornate di lavoro. La prima considerazione che mi sento di fare (ed è poi anche una convinzione profonda che abbiamo come FS) è che lo sviluppo del trasporto pubblico passa necessariamente da una forte integrazione tra tutti gli attori del Trasporto Pubblico Locale e quindi attraverso una forte integrazione, sia per quanto riguarda gli orari che le tariffe (integrazione modale e integrazione tariffaria). Per questo motivo il processo di riforma del Trasporto Pubblico Locale è un processo molto travagliato e complesso.

Noi abbiamo avuto un ruolo attivo all'interno di un processo che ha portato ad assegnare ad un unico soggetto, la Regione, tutte le leve, comprese quelle finanziarie, in modo che il livello e la qualità dell'offerta siano decise sul territorio, realizzando una programmazione integrata ed unitaria, non solo sulla carta, ma nei contenuti. Su questo aspetto il Decreto n. 422 innova fortemente e delinea in maniera esplicita il principale problema, individuando come modalità di affidamento dei servizi la gara, che tratta in un modo indifferente i soggetti pubblici ed i privati.

L'altro aspetto implicito, ma fondamentale per la riuscita della riforma, è la capacità delle Ferrovie dello Stato di dare una risposta concreta alla necessità di trasformarsi da azienda monolitica nazionale in azienda articolata sul territorio.

Non è stato un processo facile. Si è riuscito a concluderlo con fatica, con tavoli triangolari tra Ministro, Sindacati ed Azienda. E

restano purtroppo ancora grossi problemi sul versante sindacale. Comunque il percorso è ormai avviato e da maggio la nuova organizzazione delle Ferrovie vede il Trasporto Regionale articolato in 21 strutture territoriali (19 Direzioni Regionali e 2 Provinciali), dotate di tutte le risorse per produrre i servizi, e quindi anche del personale di macchina e di condotta, dei treni, degli impianti di manutenzione, delle biglietterie ecc. Si è così finalmente data una risposta coerente con il disposto legislativo.

Mentre l'unica società nazionale di trasporto locale si è articolata in 21 imprese regionali, anche le leggi regionali di applicazione del Decreto 422, alcune più innovatrici di altre, sono state promulgate.

Sostanzialmente il Ministero e le Regioni hanno raggiunto un accordo, già pronto per la firma, nel quale si prevede un processo che vede il 2000 come anno di transizione, si individuano i servizi ferroviari attribuiti ad ogni Regione e si definiscono i criteri per suddividere le risorse nazionali (circa duemilasettecento miliardi) tra i 21 enti territoriali.

Non è stato un processo di poco conto, perché, con l'eccezione della Sicilia e della Sardegna, che per definizione geografica hanno servizi precisamente individuati, nelle altre Regioni c'erano collegamenti comuni, esattamente come nella gomma c'erano servizi che interessavano più Province. Quando si tratta di dividere non solo servizi, ma anche la quota di risorse, e quindi duemilasettecento miliardi, il processo è tutt'altro che semplice.

Anche questo passaggio è comunque stato superato. Manca la firma. Può complicare ulteriormente le cose il processo di definizione del documento di programmazione economico-finanziario, che può vedere una riduzione degli stanziamenti.

Non è stato facile stabilire come dividere le risorse costanti: le Regioni del Nord chiedevano più soldi per i motivi dei nordisti, le Regioni del Sud chiedevano più soldi per i motivi sudisti: raggiungere l'equilibrio è stato alquanto problematico.

Se le risorse diminuiscono, sicuramente ci sarà qualche slittamento nella firma di questo accordo che, ripeto, ha risorse costanti.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti imprenditoriali, meno politici, di questo processo, il principale problema che interessa le relazioni tra le Regioni e il mondo delle Ferrovie dello Stato è il rapporto tra i ricavi ed i costi, dal momento che, come tutti ben sapete, è necessario raggiungere il famigerato 35% dei costi coperti con i ricavi dal mercato. Come Ferrovie dello Stato abbiamo un rapporto medio delle varie Direzioni Regionali, che è di circa il 36%. Quindi se noi avessimo dovuto fare anche nel futuro gli accordi con contratti di servizio con il Ministero, saremmo già stati in linea con il dettame del Decreto 422. Purtroppo le questioni cambiano, e di molto, se dalla media passiamo al rapporto di ogni Regione.

Faccio due esempi, che poi sono uno del *range* inferiore e uno del *range* superiore: in Sicilia il rapporto è inferiore al 18%, in Emilia siamo oltre il 65%.

Con questa articolazione sul territorio del Trasporto Pubblico e delle Ferrovie nascono quindi problemi differenti Regione per Regione. La questione della Sicilia è una questione non banale: come arrivare a migliorare questo rapporto per passare dal 18% al 35%? Le leve sono sempre due: la prima è aumentare i ricavi, la seconda è diminuire i costi. Parlerò prima dei costi e dopo dei ricavi. Per quanto riguarda i costi, il processo di riforma ha toccato i primi due punti necessari per attivare una vera integrazione del trasporto locale, che erano quello legislativo, fatto col Decreto 422 e con le leggi regionali, e quello organizzativo delle imprese, sostanzialmente fatto con la nuova organizzazione delle Ferrovie dello Stato e in particolare del Trasporto Regionale.

Oggi come oggi il comparto è unitario per i motivi detti prima, ma non lo è per quanto riguarda il costo del lavoro. Il contratto delle Ferrovie dello Stato è molto diverso dal contratto degli autoferrotranvieri: è un contratto che sconta alcune tare originali, essendo stato essenzialmente finalizzato a quelle che erano le naturali vocazioni delle Ferrovie dello Stato come vettore di trasporto merci di media-lunga distanza. È chiaro che questo implica dei costi di produzione che, nel contesto di una azienda che fa servizi prevalentemente di trasporto nazionale, sono più accettabili.

Ma se invece ci caliamo nella nuova realtà di regionalizzazione del Trasporto Locale, questo tipo di normativa è inaccettabile. Quindi è questo il primo elemento che porta, insieme ad un adeguamento tecnologico che richiede meno necessità di manodopera e di addetti, a ridurre i costi, per avvicinarsi dall'attuale 18% al 35%.

Il problema vero, è chiaro, non è soltanto quello di un processo normativo e tecnologico, ma è come gestire gli esuberi e come aumentare gli introiti. E su questo cito, ad esempio, la Ferrovia Circumetnea, una delle 16 Ferrovie in gestione affidate alle Ferrovie dello Stato per un programma di ristrutturazione e di sviluppo. In questa Ferrovia qualche anno fa si poneva il problema di un certo numero di esuberi, in una realtà, come quella di Catania, in cui non era facile gestire una ferrovia che aveva un tratto sotterraneo di metropolitana finita, ma mai attivata per mille motivi. Ci siamo impegnati e siamo riusciti a attivarla, con la cerimonia del 27 giugno scorso, ed è stata aperta all'esercizio domenica scorsa. Questi 4 km di ferrovia urbana hanno consentito di risolvere quasi totalmente i problemi di esubero: si è riusciti ad utilizzare, in questo nuovo impianto, il personale cosiddetto "eccedente". Le frequentazioni di questa prima settimana sono assolutamente incoraggianti: speriamo solo che non sia solo l'effetto della curiosità per la novità, ma che dipenda dalla qualità del servizio offerto. Questo perché quando si potenzia il servizio in un'area metropolitana la risposta della clientela è sempre una risposta interessante.

Bisogna però ricordare, e qui la presenza dell'ing. Pacifico lo richiama in modo esplicito, che è lo sviluppo di questi servizi integrati ferro-gomma a far vincere il trasporto su rotaia nelle grandi aree metropolitane, per i motivi che tutti noi conosciamo. Ma il ferro deve lasciare spazio ai servizi su gomma nelle aree deboli, dove il costo del servizio ferroviario è troppo alto, dove la risposta alla clientela non è quella adeguata. Qui il servizio su gomma è sicuramente più attrattivo, più capillare, più elastico. Questo processo di ristrutturazione della rete del trasporto, che va verso una riduzione dei costi e un aumento dei ricavi, è un processo graduale, ma da attivare, per passare da una situazione che è quella che conosciamo, a

un momento in cui il Trasporto Locale diventi fattore di sviluppo del territorio. Nei casi in cui siamo riusciti a realizzare queste integrazioni, mi riferisco in particolare all'area romana, ma anche alle aree metropolitane (Palermo, Bari, Genova e Torino), abbiamo registrato aumenti del trasporto per tutte le aziende interessate al sistema, aumenti che nell'area romana hanno raggiunto picchi del 100% e il raddoppio della clientela, mentre in aree quali Genova o Torino hanno toccato il 30%. Quindi questo testimonia che l'integrazione dei servizi paga. Riteniamo che gli esempi di questi anni siano, unitamente al processo legislativo di riforma, dei segnali da cogliere e da utilizzare per il prossimo 2000.

Grazie.

GIANFRANCO CIAURRO

(c.s.)

Ringrazio il Relatore anche per aver rispettato i tempi che gli erano stati assegnati, oltre che per l'interesse della sua relazione.

Il programma ha subito qualche ritardo e quindi darò subito la parola all'ing. Pacifico, Presidente dell'Associazione Nazionale Autoservizi in Concessione, la cui relazione si ricollega strettamente a quella precedente. Si è parlato del ruolo della Regione in relazione al sistema di trasporto pubblico su rotaia, mentre l'ing. Pacifico parlerà del ruolo della Regione nel sistema di trasporto pubblico su gomma.